

Universitas Brawijaya, Malang
Candra Fajri Ananda

**Peran Partisipasi Masyarakat Pada Otonomi Daerah
(Community Participation toward Regional Autonomy)**

**Dialog Nasional Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah
(National Dialogue on Regional Autonomy)**

Project 497-0357 / 104-000
Strategic Objective 1
ECG, USAID/Indonesia
Contract No. 497-C-00-98-00045-00

Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS)
University of Maryland at College Park

June - November, 2001

USAID-funded Partnership for Economic Growth (PEG Project).
The views expressed in this report are those of the author and not necessarily those of
USAID, the U.S. Government, or the Government of Indonesia.

Peran Partisipasi Masyarakat Pada Otonomi Daerah

Candra Fajri Ananda

I. Pelajaran Masa Lampau

Sejak terjadinya perpindahan kekuasaan dari orde lama ke orde baru, perekonomian Indonesia pada dasarnya mengalami perubahan-perubahan mendasar. Terutama menyangkut pertumbuhan ekonomi dan pola pembangunan yang lebih berorientasi pada industri (*import substitution*). Walaupun pada masa awal perubahan tersebut membawa dampak yang besar dengan adanya inflasi dan pengangguran (akibat transformasi ekonomi) pemerintah mampu menanggulangnya. Hal ini tentu saja akibat dukungan dari **harga minyak yang melambung** (*oil boom crisis*), sehingga penerimaan negara pada masa itu meningkat tajam.

Dilain pihak kemajuan ekonomi pada masa itu juga di dukung oleh adanya **stabilitas politik** dan **keamanan** yang baik, sehingga ini menciptakan lingkungan yang kondusif bagi tumbuhnya kegiatan ekonomi serta memperkuat peran negara (pusat) dan rasa percaya diri-nya (*self confidence*) di dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara.

Peran negara (*state*) pada periode tersebut sangat besar. Hal yang sering diungkap terutama dengan alasan **keamanan, tingkat pendidikan**, serta **heterogenitas** (baik SDM maupun SDA) yang tinggi di masyarakat Indonesia semakin mendorong dan memperkuat peran negara di dalam mengatur segala segi kehidupan. Bahkan dapat dikatakan mulai dari tingkat desa sampai dengan yang paling tinggi dan pada segala sektor dan regional.

Akibat dari pola kebijakan semacam itu, pada segi kehidupan ekonomi munculnya monopoli-monopoli terselubung yang tentu saja menjadikan **alokasi sumber daya menjadi tidak efisien** (*resource allocation*), meningkatnya intervensi pemerintah yang berdampak pada distorsi dan inefisiensi di perekonomian (*high cost economy*). Sedangkan di segi politik, tidak adanya proses pendidikan politik yang baik di masyarakat. Hal ini terutama di sebabkan masyarakat tidak pernah dilatih untuk mengutarakan pendapat (*consideration*), kebebasan berkumpul yang sebenarnya sangat dijamin oleh UUD'45 malah hanya menjadi simbol belaka. Dampaknya muncul boneka-boneka partai politik (*underbow*) yang semakin menjauhkan fungsi masyarakat di dalam berpartisipasi menentukan pilihan hidupnya.

Kalau boleh diringkas kondisi tersebut diatas menggambarkan, bahwa masyarakat sendiri tidak pernah menjadi **agen pembangunan** (*development agent*), karena yang paling sering disebut-sebut agen – agen pembangunan misalnya adalah BUMN, Koperasi serta lembaga bentukan pemerintah lainnya. Seharusnya kalau kata tersebut kita fahami sebagai motor penggerak dan penentu arah kebijakan yang berfungsi sebagai agen pembangunan adalah **masyarakat itu sendiri** (termasuk juga pemerintah).

Pada dasarnya pemerintah sudah melihat permasalahan tersebut diatas dengan mengeluarkan UU No 5 Tahun 1974, dimana isu penguatan peran daerah di dalam pembangunan dibahas. Ternyata dengan pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang diterbitkan pada masa pemerintahan periode tersebut, walaupun telah berjalan k.l. 25 tahun, pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab serta meletakkan titik berat otonomi daerah pada daerah Tingkat II, jalannya masih tersendat-sendat, lamban dan dalam **beberapa hal malah mundur**.

UU No. 5 Tahun 1974 lebih banyak menitik beratkan kepada penyelenggaraan pemerintahan yang *sentralistik* ketimbang yang *desentralistik*, Pemerintah yang *sentralistik* ini terselubung

melalui pelaksanaan *dekonsentrasi*. Karena, memang sesungguhnya *dekonsentrasi* ini merupakan penghalusan daripada *sentralisasi*, dan merupakan sarana yang paling ampuh bagi seperangkat birokrasi pusat untuk menjalankan praktek *sentralisasi*, yang mengakibatkan Daerah selalu **tergantungan kepada Pusat**, yang pada gilirannya perwujudan kemandirian Daerah selalu terhambat.

Karena UU No. 5 Tahun 1974 lebih dapat dirasakan sebagai undang-undang birokrasi daripada undang-undang desentralisasi, yang lebih menonjolkan sikap **arogansi kekuasaan** dimana birokrasi pusat lebih leluasa melakukan tindakan-tindakan pemerintahan yang sentralistik yang memaksakan kehendak pusat kepada daerah.

Kebijaksanaan ini tidak bisa dibiarkan berlarut, pemerintah harus mempunyai kemampuan dan keberanian politik untuk melakukan reformasi terhadap undang-undang yang sudah tidak sesuai dengan tuntutan zaman.

II. Pembangunan dan Otonomi Daerah

Kalau kita membaca dan mendengar kata pembangunan (*development*) kesan yang ada pertama adalah peningkatan output dari sektor ekonomi serta perubahan-perubahan pada struktur perekonomian. Disini perlu penegasan sekali lagi kata untuk semua (*for all*). Seandainya kata tersebut di *nafi*-kan pengaruhnya sangat besar pada pembagian hasil pembangunan itu sendiri, terutama yang tidak mampu dan rendah **tingkat keaksesannya** (*accessibility*). Sedangkan tujuan pembangunan kalau kita perhatikan selama ini adalah pertumbuhan (*growth*) dan sekali lagi pertumbuhan, seharusnya pertumbuhan hanya bersifat indikator pembangunan bukan tujuan, sedangkan tujuan pembangunan itu sendiri adalah peningkatan **kualitas hidup manusia** (*welfare*). Sedangkan indikator pembangunan bisa kita susun sebagai berikut: partisipasi (*participation*), keadilan sosial (*social justice/less inequality*), kesempatan kerja untuk semua (*work for all*), dan kemandirian (*autonomy*). Dalam konsep tersebut dapat kita perhatikan bahwa pembangunan harus memahami akan 2 hal yakni pemuasan kebutuhan dasar manusia (*satisfaction of basic human needs*) dan respek pada kemanusiaan (*respect of human dignity*).

Otonomi dalam arti kata yang sempit dapat kita artikan sebagai 'mandiri' atau dalam arti kata yang lebih luas dapat diartikan sebagai 'berdaya'. Sehingga otonomi daerah dapat kita artikan sebagai kemandirian daerah terutama mengenai pembuatan dan pengambilan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri. Jika daerah sudah mampu mencapai kondisi tersebut, maka daerah dapat dikatakan sudah berdaya untuk melakukan apa saja sendiri **tanpa tekanan dari luar** (*external intervention*).

Secara politis, kehendak rakyat untuk memperjuangkan otonomi daerah dituangkan dalam keputusan MPR tanggal 13 November 1998 yang lalu, yakni TAP No XV tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah. TAP tersebut mengatur tentang pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkualitas, serta **perimbangan keuangan pusat dan daerah**.

Ada beberapa hal yang patut dipertimbangkan sebelum kita melangkah terlalu jauh di dalam pelaksanaan otonomi daerah ini.

Pertimbangan-pertimbangan tersebut antara lain:

1. Seandainya otonomi diartikan sebagai **bertingkat**, akan terjadi penumpukan kekuasaan pada bagian/tingkatan tertentu;

2. **Budaya otonomi** atau budaya desentralisasi perlu dikenalkan secara terus menerus, luas dan sistematis, sehingga terwujud apa yang dikenal dengan *freedom of subordinate*; dan
3. Kebijakan yang dibuat daerah **tidak harus bernuansa ketakutan** (*obsessive of fear*).

Selanjutnya hal penting lainnya adalah cara pandang kita akan otonomi daerah. Otonomi daerah tidak hanya dimengerti sebagai perubahan pada administrasi teknis (*technical administration*), tetapi harus dilihat sebagai **proses dari interaksi politik** (pemerintah, legislatif dan masyarakat). Tentu saja hal ini sangat erat dengan kehidupan demokrasi yang ada di daerah dengan kata lain merupakan usaha pemberdayaan (*empowering*) daerah di bidang ekonomi, budaya dan politik.

Kata lain dari otonomi juga dapat diartikan sebagai dekonsentrasi atau desentralisasi. Negara kita yang pluralistik dengan berbagai macam ragam dan sumber daya yang dimiliki, tentunya harus menjadi dasar pemikiran utama dalam pengembangan suatu kebijakan otonomi daerah. Lebih tegas lagi, otonomi daerah merupakan hak asasi mengingat keadaan negara kita yang terdiri dari banyak pulau dan dengan tingkat **heterogenitas yang tinggi**.

Selama ini (UU No 5 tahun 1974) konsep pemikiran yang melandasinya adalah warisan belanda. Kalau kita menerjemahkan otonomi dengan **dekonsentrasi** maka akan terwujud kesan kebijakan daerah yang lebih bersifat *top down* dan bukan secara *bottom up*. Kebijakan yang bermakna demikian cenderung tidak memperhatikan kepentingan daerah. Akibatnya muncul kesan bahwa semua yang menguntungkan dan besar nilainya diperuntukkan pusat, sedangkan yang kecil untuk daerah.

Oleh karena itu, perlu dikembangkan suatu konsep pengembangan daerah yang lebih menitik beratkan pada perlibatan (*involvement*) kepentingan daerah di dalamnya (*participation approach*). Dalam pelaksanaannya, otonomi daerah ini tidak lepas dari apa yang kita kenal dengan birokrasi. Terutama peranan birokrasi di dalam pengelolaan dan pengembangan ekonomi daerah. Peranan birokrasi harus dirubah orientasinya, yang tadinya hanya berorientasi pada kepentingan pemerintah menjadi pelayan rakyat (*reinventing government*).

Secara umum peranan negara terutama di dalam pelaksanaan otonomi daerah masih perlu, mengingat mekanisme pasar atau instrumen ekonomi tidak akan selalu dapat menyelesaikan masalah. Instrumen-instrumen ekonomi pasar melalui insentif dan diinsentif yang tercermin di dalam sistem harga memang mengarahkan tingkah laku manusia sebagai makhluk ekonomi, tetapi tanpa **kebijakan yang mendukung** dan serasi dalam bentuk **regulasi, institusi dan penegakan hukum** (*law enforcement*), instrumen-instrumen ekonomi tersebut justru dapat menyebabkan pembangunan itu sendiri tidak sustainable (*sustainable development path*).

Dari pandangan teori ekonomi pada pembangunan yang berkelanjutan merujuk pada konsep campur tangan kebijakan yang optimal (*optimal policy intervention*). Pasar tidak dapat diandalkan untuk mengoreksi masalah ketidaksempurnaannya. Adanya fenomena eksternalitas dan barang publik (ekologi lingkungan) secara inheren menyebabkan kegagalan mekanisme pasar (*market failure*). Oleh karena itu, kita memerlukan **intervensi kebijakan** untuk mengoreksi ketidaksempurnaan pasar bebas melalui mekanisme **pajak dan subsidi**.

Secara umum kebijakan yang akan dilakukan harus bertumpu pada empat unsur:

1. **Get the price right**, memberikan insentif yang sesuai bagi pelaku ekonomi yang kegiatannya mengarah pada tujuan yang disepakati bersama;
2. **Get the regulation right**, memberlakukan aturan yang tepat terhadap kegiatan yang dapat menimbulkan kerugian pada pencapaian tujuan yang disepakati bersama;
3. **Get the institution right**, menegaskan fungsi, wewenang, dan tanggung jawab antar lembaga dan anggota masyarakat; dan

4. **Get the law and its enforcement right**, memastikan bahwa ketiga unsur yang lain sudah dijalankan dengan syah (legitimate).

Kata 'right' diatas dalam setiap aspek kebijaksanaan pembangunan berarti untuk memastikan bahwa setiap kebijaksanaan yang dibuat betul-betul mendukung pencapaian tujuan pembangunan yang ditetapkan melalui **proses politik**. Idealnya kata right ditentukan oleh suatu proses **representasi**, bukan berdasarkan teori atau pun sistem nilai yang **dipompakan dari luar**.

III. Prospek Partisipasi Masyarakat

Pada dasarnya partisipasi masyarakat pada pelaksanaan otonomi daerah harus dimengerti sebagai wujud representativeness dari suatu produk kebijakan. Pendapat umum mengakui bahwa pemerintahan yang sentralistik semakin kurang populer, karena ketidakmampuannya untuk memahami secara tepat nilai-nilai daerah atau sentimen aspirasi lokal. Alasannya, warga masyarakat akan lebih akrab dan tentram dengan badan pemerintah lokal yang lebih dekat dengan rakyat, baik secara fisik maupun psikologis (Bonne Rust, 1968). Selain dari pada itu, memberikan keleluasan otonomi kepada daerah, diakuinya pula, tidak akan menimbulkan "disintegrasi", dan tidak akan menurunkan derajat kewibawaan pemerintah nasional, malah sebaliknya akan menimbulkan respek daerah terhadap pemerintah pusat (Bryant Smith, 1986). Karena itu, ada sebuah slogan yang sering dilancarkan : "... *as much autonomy as possible, as much central power as necessary*" (W. Buckelman, 1984).

Didalam upaya mereformasi perundang-undangan di bidang otonomi daerah, pemerintah telah membentuk UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang telah membawa **nuansa** dan **paradigma baru** yang jauh berbeda dengan UU sebelumnya (UU No 5 tahun 1974). UU baru ini telah didasari oleh sikap mental yang cukup mendasar dalam memberikan kewenangan otonomi yang luas kepada Daerah, dimana UU ini mampu memberikan warna yang jelas dan lebih menekankan kepada prinsip-prinsip **demokrasi**, **partisipasi masyarakat**, **pemerataan** dan **keadilan**, serta memperhatikan **potensi** dan **keanekaragaman** (*heterogenity*) daerah dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dikaitkan dengan UU tentang Perimbangan Keuangan antar Pemerintah Pusat dan Daerah yang merupakan satu paket perundang-undangan dengan UU tentang Pemerintah Daerah adalah bertujuan untuk mengoptimalkan potensi yang ada di suatu wilayah untuk kesejahteraan masyarakat di Daerah bersangkutan tanpa mengabaikan kepentingan Nasional.

Partisipasi masyarakat sendiri dapat diwujudkan (*representative*) **melalui proses pemilihan** (*election*) yang baik (dengan penerapan konsep *transparency*, lihat diatas) sehingga peranan masyarakat dapat dilihat dari perwujudan kekuatan DPRD di dalam mengontrol pelaksanaan kebijakan oleh eksekutif.

Meskipun tidak persis sama dengan pola UU No. 5 Tahun 1974 dengan berbagai implikasi kelemahannya, namun UU yang baru ini juga menganut prinsip perangkat status ("*fused-mode*"), yang menetapkan daerah Propinsi, disamping berkedudukan sebagai "daerah Otonom", juga berkedudukan sebagai Wilayah Administrasi. Konsekuensinya, kepala daerahnya merangkap sebagai "Wakil Pemerintah Pusat" ("*dwi-fungsi*"), sekalipun tidak dengan predikat "Kepala Wilayah", "Penguasaan Tunggal" dan lain sebagainya. Dalam kedudukannya sebagai "Wakil Pemerintah Pusat" Gubernur berperan dan berfungsi sebagai **pengikat hubungan** (fasilitator) antara Pusat dan Daerah, dan antar Daerah dalam rangka memelihara serta menjaga keutuhan negara kesatuan. Dalam kedudukan seperti ini, kepada Gubernur akan diberikan pelimpahan wewenang tertentu untuk dilaksanakan di daerah dalam rangka *dekonsentrasi*. Dengan demikian, implikasi perubahan dari "Daerah Otonom bertingkat" menjadi "berbagai jenis Daerah Otonom", adalah Daerah Propinsi sebagai Daerah Otonom tidak lagi mempunyai hubungan hirarki dengan daerah Kabupaten dan daerah Kota, sehingga Kabupaten dan Kota menjadi lebih mandiri, dan

tidak dimungkinkan lagi adanya pengarah dan campur tangan (*intervention*) dari Pusat dan/atau daerah propinsi. Sedangkan intervensi Pemerintah terhadap Daerah Otonom adalah berupa **pembinaan** dan **pengawasan** dalam rangka menegakkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Mengenai proses pencalonan dan pemilihan Gubernur, pada dasarnya sama dengan proses dan pemilihan Bupati dan Walikota, hanya saja calon Gubernur yang sudah ditetapkan oleh DPRD harus **dikonsultasikan** terlebih dahulu kepada Presiden sebelum dilakukan pemilihan Calon Gubernur yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan, ditetapkan oleh DPRD sebagai Gubernur dan disahkan oleh Presiden.

Pemberdayaan DPRD berubah sedemikian jauh bila dibandingkan dengan ketentuan yang lama. Kalau dahulu, DPRD merupakan bagian dari pemerintah daerah, dalam UU yang baru kepala daerah terpisah sama sekali dari DPRD dengan tugas dan wewenang yang berbeda. DPRD merupakan lembaga legislatif, sedangkan kepala daerah adalah lembaga eksekutif. DPRD sepenuhnya memilih dan menetapkan kepala daerahnya, dan terutama pada daerah kabupaten dan daerah kota **tanpa harus berkonsultasi** atau minta restu kepada pejabat atasan yang berwenang, kecuali bagi calon Gubernur yang juag berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat, DPRD masih perlu mengkonsultasikannya kepada Presiden. Kalau pada masa lalu, kepala daerah selaku kepala wilayah mengawasi DPRD, dalam UU ini justru DPRD yang mengawasi Kepala Daerah dan meminta pertanggungjawaban kepala daerah. DPRD dapat mempertimbangkan kepala daerahnya berhenti sebelum masa jabatannya berakhir, apabila **pertanggungjawaban** kepala daerah tidak dapat diterima oleh DPRD.

Disamping itu, dalam UU ini terdapat penonjolan hak-hak dan kewajiban DPRD yang tidak terdapat dalam perundang-undangan sebelumnya, antara lain hak DPRD untuk:

- a. meminta **pertanggungjawaban** kepada Kepala Daerah atas pelaksanaan kebijaksanaan Pemerintah Daerah;
- b. meminta **keterangan** kepada Kepala Daerah atas **suatu rencana kebijakan**, atau **akibat** dari pelaksanaan atau kebijakan, atau atas suatu masalah yang menurut hukum dan atau etika yang berlaku termasuk dalam lingkup tanggungjawab Kepala Daerah;
- c. mengadakan **penyelidikan**, termasuk meminta **pejabat** dan atau warga **masyarakat** yang diperlukan untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal **demi kepentingan daerah**, masyarakat dan pemerintahan ("*hak subpoena*"). Ini adalah suatu upaya pemberdayaan DPRD untuk menghindarkan semacam sikap "*contempt of parliament*". Dengan demikian, dalam UU ini terjadi pergeseran paradigma dari "*strong executive system*" kepada "*strong legislative system*" yang akan membawa implikasi kepada persyaratan **profesionalisme** dan **kualitas** DPRD yang semakin meningkat.

IV. Kesimpulan

Dengan adanya pemberlakuan UU No 22 tahun 1999 maka partisipasi masyarakat merupakan faktor yang **krusial** dan **sangat penting**. Terdapat beberapa hal penting yang sekiranya dapat dijadikan bahan acuan tentang urgensi pelaksanaan otonomi daerah:

- a. Daerah lebih mampu memacu pembangunan daerahnya sendiri;
- b. Dapat meningkatkan pertumbuhan antar daerah yang berimbang;
- c. Pembagian dana yang rasional dan adil kepada daerah penghasil sumber utama penerimaan negara;
- d. Meningkatkan pemerataan pembangunan;
- e. Mengurangi kesenjangan sosial antar Daerah;
- f. Memberikan kepastian sumber keuangan daerah yang berasal dari wilayah daerah yang bersangkutan;

- g. Meredakan ketidakpuasan daerah;
- h. Meningkatkan respek Daerah terhadap pusat, sehingga hubungan yang harmonis dan sesuai antara pusat dan daerah, dan antar daerah lebih meningkat;
- i. Memperkuat integrasi nasional.

Dari uraian diatas peran DPRD atau masyarakat dalam mengontrol setiap langkah pelaksanaan kebijakan sangat besar. Dengan melihat perundangan yang sudah ada (UU No 22 tahun 1999) sudah memfasilitasi untuk 'berdaya'-nya daerah, sekarang tentunya dituntut kemauan masyarakat (DPRD) untuk memperbaiki **kualitas** dan **profesionalismenya**.